

体育治理体系和治理能力现代化的 内在逻辑、构成要素与实现途径

陈丛刊

(西南财经大学 体育与经济管理研究中心, 四川 成都 611130)

摘 要: 运用文献资料、逻辑分析等方法探讨体育治理体系和治理能力现代化具有的动因逻辑、目标逻辑、行为逻辑和反射逻辑。研究认为, 体育治理体系和治理能力现代化包括树立以人民为中心的治理理念, 提高依法治体的治理能力, 健全民主创新的治理进程, 体现统筹兼顾的治理方针, 建立多元协同的治理结构等构成要素; 提出在坚持党的领导中增强治理主体的广泛性, 在完善制度建设彰显体育领域的特殊性, 在推出顶层设计中融入地方实践的差异性, 在实施全面布局中突出典型样板的代表性, 在加强权责划分中体现条块结合的互动性等实现途径。

关 键 词: 体育治理体系; 体育治理能力; 现代化; 内在逻辑

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2020)06-0046-05

Internal logic, formative elements and realization paths for the modernization of sports governance system and governance capability

CHEN Cong-kan

(Center of Sport Management and Economics, Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu 611130, China)

Abstract: By using the methods of literature and so on, this article analyzed the internal logic of the modernization of sports governance system and governance capability including motivation logic, goal logic, behavior logic and reflection logic. The study holds that the constituent factors of the modernization of sports governance system and governance capability included to set up governance thought of people-centered, to holster the ability of governance by law, to improve governance process of democracy and innovation, to reflect overall-consideration of governance policy and to build governance structure of multiple synergy, and pointed out some realization paths such as increasing the universality of governance body while sticking to the principle of the Party's leadership, showing the particularity of sports while improving the construction of institutions, integrating the differences of local practices while introducing top-level design, stressing on the representativeness of typical governance while implementing overall layout, reflecting interactivity of integration of departments and regions while strengthening the division of power and responsibility.

Key words: sports governance system; sports governance capability; modernization; internal logic

70 年的国家治理实践证明, 我国已充分建立符合基本国情的比较完整的国家治理体系, 显示出十分有效的国家治理能力^[1]。体育治理体系和治理能力现代化

是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成, 是国家治理能力在体育领域中的具体体现和生动实践。《体育强国建设纲要》提出: “到 2020 年, 建立与全面建

收稿日期: 2020-04-26

基金项目: 国家社会科学基金项目“社会责任视阈下我国体育社会组织监管的价值导向与路径选择研究”(16CTY002); 西南财经大学 2020 年度中央高校教育教学改革专项“‘课程思政’教育教学改革”项目“体育公共管理与政策研究专题”(2020YJG012)。

作者简介: 陈丛刊(1987-), 男, 副教授, 博士, 研究方向: 体育治理、体育社会组织。E-mail: chenck@swufe.edu.cn

成小康社会相适应的体育发展新机制。到2035年,体育治理体系和治理能力实现现代化。”体育治理体系和治理能力现代化,集中反映了对国家治理领域认知的重大突破,是中国现代化战略在新层面上的提升,直接影响国家治理体系和治理能力现代化的速度和质量。这既是解决当前体育治理突出问题的新思路,也是探索体育治理创新的新举措,更是适应国家治理体系与治理能力现代化的新要求,标志着对国家治理体系的认识上升到新层次、新视野、新水平。因此,探讨体育治理体系和治理能力现代化的内在逻辑、构成要素与实现途径,解决体育治理中的难题,对于开创我国体育事业发展新局面,加快把我国建设成为体育强国具有深刻的时代意义。

1 体育治理体系和治理能力现代化的逻辑生成

国家治理体系不是任意选择或单纯人为设计的过程,而是与国家发展历程有着密切关系。习近平^[2]指出:“一个国家选择什么样的治理体系,是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的,是由这个国家的人民决定的。”我国体育的历史背景、文化环境、发展历程和水平也决定体育治理的现实状况和历史方位。

1.1 动因逻辑:新时代体育高质量发展的迫切需要

“由何而生”的动因体现“问题驱动”的根本特征^[3],是实现体育治理体系和治理能力现代化的逻辑原点。随着中国特色社会主义进入新时代,高质量发展成为区别于传统发展方式的最主要体现。体育发展的质量和效益直接关系到体育改革的成果和将体育融入体育强国梦和实现中华民族伟大复兴的成效。从追求数量到突出质量,体现的是一种先量后质、后发崛起的追赶逻辑^[4]。“数量”与“质量”作为体育发展的两个方面,存在于体育发展的不同阶段,并相继发挥主导作用,是绝大多数体育弱国全面崛起继而实现体育现代化的一般性历史经验。当前,我国体育发展方式正由“数量至上”的金牌体育、锦标体育,逐步向更加注重质量的群众体育、生活体育转变,不断提升体育供给的水平、层次和覆盖面,打造更加优质、更接地气的公共体育服务,充分释放体育发展潜能,促进体育发展转型升级。

1.2 目标逻辑:加快推进体育强国建设的现实认知

从全球范围看,体育强国是世界各国致力于发展体育事业的标杆,不仅呈现体育实力雄厚和体育竞争力突出的表征,而且也体现出真正将国民健康生活和经济社会可持续发展纳入国家战略的强大决心;以促

进人的全面发展为宗旨,以实现强体和强国的内在统一为目标,追求体育的全面发展、创新发展、协同发展和永续发展^[5]。党的十九大提出,加快推进体育强国建设,为我国体育发展指明了方向、提供了指导。习近平总书记指出:“要不断开创我国体育事业发展新局面,加快把我国建设成为体育强国。”^[6]体育是强国之举,强国是复兴之途。推动我国从体育大国迈向体育强国,保障人民体质健康、提高体育综合实力和国际话语权,是新时代中国特色社会主义体育事业发展锲而不舍的奋斗目标,也是体育治理体系和治理能力现代化矢志不渝的发展方向。体育强国建设中所包含的群众体育迸发活力、竞技体育成绩斐然、体育产业快速崛起、体育各项事业全面推进等主题,共同绘就了实现体育治理体系和治理能力现代化的远景画卷。

1.3 行为逻辑:满足人民激增体育需求的路径选择

进入新时代,人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾成为我国社会的主要矛盾。人们收入水平和生活质量的提升成为推动矛盾转化的催化剂,健康和生命逐渐成为民生的主题词。国际经验表明,人均GDP超过7000美元时,体育健身需求驶入快车道^[7]。2019年,我国人均GDP已经突破1万美元,人们在体育健身、体育娱乐、体育培训、体育服务、体育观赏等方面的消费需求不断升级,且消费人口基数不断扩大,消费人群结构也日益优化。数据显示,2015—2018年,我国体育消费市场稳步增长,截至2018年我国体育消费市场规模达到9105.3亿元。尤其是随着《进一步促进体育消费的行动计划(2019—2020年)》的出台,提出到2020年全国体育消费总规模达到1.5万亿元^[8],为满足人们不断增长的体育消费需求提供了政策指引。在完善体育治理体系、提升体育治理能力中,需始终把人民对美好生活的追求和日益增长的多元体育需求作为体育现代化建设的目标,充分调动群众在体育治理中的主观能动性和开拓创新性,让人民群众有更多的获得感、愉悦感和幸福感。

1.4 反射逻辑:实施体育治理效能评价的核心诉求

对体育发展绩效、体育治理效能和水平的评估是体育治理体系和治理能力现代化的重要环节,也是实现体育治理目标、办人民满意的体育的内在要求,关系到体育治理效能的转化和提升。其中,评价指标是体育治理质量的客观反应。因此,指标确立既要立足我国体育治理的具体国情,把握中国特色社会主义体育发展特点和方向,还要学习借鉴发达国家在体育治理评估中的有益做法,向世界体育发达国家借鉴经验;既需从宏观层面上进行系统、全面、整体的评估,也

要把握不同区域、人群和项目特点,注重中观和微观层面的评估^[9]。建立体育治理绩效评估体系,不断夯实其理论和实践基础,将民主、法治、规范、效率、责任、质量、透明和协调等方面的内容纳入评估体系中,注重民心、民愿和民情,坚持人民立场和时代要求,让体育治理成效主动接受群众检验,让群众期盼引领体育治理的发展方向,并不断顺应新时代体育发展的潮流和脉络。

2 体育治理体系和治理能力现代化的构成要素

2.1 树立以人民为中心的治理理念

以人民为中心的治理目标中包含着发展为了人民、发展依靠人民和发展成果由全体人民共享 3 个层面内容。任何发展方式都是手段,人的现代化和自由全面发展才是社会主义国家治理的最高目标^[10]。党的十八大以来,习近平总书记多次发表重要论述,围绕把人民作为发展体育事业的主体,把满足人民日趋旺盛的健身需求、促进人的全面发展作为体育工作的出发点和落脚点等内容作出了重要指示,体现了党中央对确立人民在体育发展中的主体地位的高度重视^[11]。在价值取向上,推进国家体育治理现代化,意味着把保障人民的主体地位作为根本。体育治理需要依靠民生,同时又面向民生、服务民生、改善民生、保障民生,着力于提高人民群众的身心健康水平和生活综合质量,满足群众增强体质、促进健康、舒缓压力、放松身心、丰富生活等方面需求,让全体人民共享体育改革和发展成果,在体育治理中不断提升人们的获得感和满意度。

2.2 提高依法治体的治理能力

法律是治国之重器,良法是善治之前提。与传统文化中熟人社会的法律不同,一个现代文明国家所需要的是陌生人社会的法律^[12]。法律的建立也是弥补人们德行方面不足的重要手段^[13]。其特征是一视同仁,针对行为而不针对对象^[14]。一种良好的治理体制必然有健全的法律体系作保障,以实现治理合法化与合理性的统一,使得治理实践既具有法律的正当性,又得到社会的支持和拥趸^[15]。法治体育是深化体育改革和体育治理现代化的重要目标^[16]。以 1995 年《体育法》的颁布实施为标志,20 余年来我国体育发展已逐步驶入规范化、法治化轨道,体育治理领域的法治建设成效持续凸显,制度化水平不断提升,已初步形成了 1 部法律、7 部行政法规、32 部部门规章、203 件规范性文件、269 件地方性法规规章规范性文件的体育政策法规体系^[17],依法治体迈入崭新阶段。

2.3 健全民主创新的治理进程

民主社会存在着对平等的炽热愿望^[18],民主是对实现共同福利和人民共同意志作出的制度安排^[19]。体育治理体系和治理能力现代化的发展进程顺应新时代我国社会民主化、市场化和信息化的发展走向,以保障群众自由和谐地参与体育活动为基础,致力于满足人们共享基本体育服务和产品的愿望。从本质上看,回应群众美好体育需求,持续创新公共体育服务方式,是实现体育治理体系和治理能力现代化的基本趋势。通过不断加强体育治理创新和全社会开放办体育的力度,推动理论创新、制度创新、科技创新、手段创新,在体育治理进程中引入新理念、新玩法,调整并解决阻碍体育发展的体制机制问题,改革发展思路老化、行为方式僵化的运动项目,处理好破与立、守正与创新的关系,保障人人享有平等的体育权利,才能提高体育发展质量,引领体育改革不断向纵深推进。

2.4 体现统筹兼顾的治理方针

统筹兼顾具有一体多维的特征,既是一种科学的思想方法,也是一种科学的思维方式。有学者提出,强大的治理韧性和适应性治理能力,是我国国家治理取得非凡成就的重要法宝^[20]。在体育治理领域中,我国政府明确提出协调发展的总体思路,统筹兼顾各方面工作。在注重外部环境上体育发展与政治、经济、社会、文化发展相协调相适应的同时,坚持体育内部结构的统筹和优化,构建大体育发展格局,坚持竞技体育、群众体育、体育产业等融合发展,推动东、中、西部以及老少边穷岛等边远贫困地区协调发展,促进公共体育服务、健身组织网络、体育赛事推广、体育场馆建设等实现城乡一体化发展。准确把握体育事业发展与经济建设、政治建设、社会建设、文化建设、生态文明建设的有机联系,处理好政府、市场和社会在体育治理中的关系,更加深入地挖掘体育的综合价值,满足不同群体的体育需求,补短板、强弱项,打造各地区各领域和而不同、各显特色的体育治理路径。

2.5 建立多元协同的治理结构

就本质而言,体育治理是由国家、社会与公民个体构建的网格化结构,从“国家视角”和“社会视角”分别切入中心议题^[21],将关注国家权力和注重社会和个人权利共同融入体育治理中,打造多方耦合相嵌的治理方式^[22]。通过加快培育体育市场和动员社会力量,打造体育治理中的有为政府、有效市场和有机社会,使三者形成一种共生互补的关系形态,并在相互联结中成为整体性的制度结构^[23],铺就一条多中心协作、各要素协调、全方位协同的治理之道^[24]。

3 体育治理体系和治理能力现代化的实现途径

3.1 在坚持党的领导中增强治理主体的广泛性

作为推进国家体育治理体系和治理能力现代化的关键，坚持党的领导是我国社会主义现代化事业建设的根本保证。一方面，在体育治理中要实现以党的建设为引领，强化党组织的核心作用和体育行政部门、体育企事业单位与体育社会组织中的领导地位，加强党对体育工作的全面领导尤其是政治领导，充分发挥基层党组织在体育治理中的战斗堡垒作用，确保思想的先进性和方向的正确性。同时认识到，坚持党的全面领导，并非是依靠党组织全权全揽来承担和解决体育治理进程中的所有问题，而是要通过加强和完善党的建设，引导各治理主体积极、有序、高效参与治理，实现治理主体间的互动、沟通与协调。深化政府、企业、社会组织等多元主体参与体育治理的力度和效率，提升公共体育服务的能力和水平，满足群众新兴、现代、多元的体育需求，不断丰富体育供给，鼓励治理实践中的多样性和广泛性，提升体育发展的总体质量和水平，打造多元共治、共建共享、和谐有序的体育治理新景象。

3.2 在完善制度建设彰显体育领域的特殊性

制度优势是我国国家治理的最大优势，也是治理体系和治理能力现代化的助推器，将制度优势转化为治理效能是国家治理现代化的重要衡量指标。通过实施合理的制度设计，增强制度的科学性，提升群众对制度的认同度，鼓励多元主体参与，有助于激发制度的执行力^[25]。周雪光^[26]提出我国国家治理蕴含着正式制度和非正式制度两种形式，国家运作制度和过程以正式、完整和井然有序为基调，包括带有强制性和权威性特征的法律、法规和政策文本，然而其过程也充斥着与非正式、非官方制度的互动和协调，二者共同构成我国制度建设体系。在体育治理领域的制度设计中，需充分结合我国体育发展实际，既要发挥高层创设正式制度的作用，加快体育领域相关法律法规和政策的制订，也要注意基层非正式领域的具体行为，注意吸收基层、民间、草根的社会规范，夯实体育治理的社会基石和群众基础。

3.3 在推出顶层设计中融入地方实践的差异性

我国改革开放40年来的治理实践表明，“国家”在治理中的作用从未弱化。与此同时，治理结构中“一”对“多”的互动关系不断得到显现^[27]，体现高层与地方之间“你中有我、我中有你”的互依局面。有学者认为，尊重差异是实现社会正义和社会平等目标的重要方面^[28]。国家体育治理体系作为一种有效的治理架

构，来源于地方实践的总结和提炼，是从特殊性到普遍性的升华。于是，在将体育治理体系作为一种顶层设计进行全域推广时，需充分考虑不同区域的经济、社会、文化以及体育发展水平的差异，坚持走适合不同省情、区情、市情、县情的体育发展道路，推动治理理念、方式、手段和措施等实现特色创新。同时，通过创新高层机构，翻转底层机构，构建上下之间的法制性联系^[29]，因地制宜地选择不同的治理组合和强度，形成最适宜的善治、最适宜的组合方式以及最适宜的治理体系^[30]。

3.4 在实施全面布局中突出典型样板的代表性

学界有观点指出，政府主导体现治理体系现代化的现实主张，“国家在场”是助推现代国家建设的强力引擎^[31]，坚实的国家权力建制推动着国家焕发出强大的生命力^[32]。体育治理现代化需要国家深邃的谋篇布局眼光和集中统一的调配能力，在竞技体育治理、群众体育治理、体育产业治理等不同领域和层面实现统筹规划，注重国家治理、区域治理和基层治理的协调联动。同时，发挥“典型”作用，推出典型治理方式，通过形成点、铺开面和后反馈^[33]，挖掘体育治理领域中的典型生产者，发挥典型推广者的作用，再向典型学习者推行。将好的体育治理实践加以引导和宣传，使其产生示范效应，形成可供不同地域和领域参考借鉴的治理样本。例如，长三角地区、京津冀地区、珠三角地区是我国体育发展水平较高的区域，通过不断创新体制机制，形成一套行之有效的治理方式。推广其治理经验，扩大先进治理方式的影响力并惠及更多地区，是实现我国体育治理能力均衡化和现代化发展的重要途径。

3.5 在加强权责划分中体现条块结合的互动性

国家体育治理体系的优化过程是元素配置合理化过程，需要明确各治理主体的权责边界，实现各司其职、各尽其责、各显其能。合理划分政府、市场、社会等不同主体的权责范围，需要明确政府的核心地位，加强宏观层面的间接管理，减少对具体事务的直接干预；确立市场主体和体育社会组织参与治理的合法身份，不断激发市场活力、潜力和创新力，推动体育产业高质量发展，发挥体育社会组织的多元功能，挖掘并整合社会资源；保障人民群众的主体地位，持续赋予群众参与体育治理的权利。此外，在国家治理中我国政府主要依托垂直和平行的两个权力系统。“条”的主要特征是上下垂直管理，“块”主要表现为横向平行管理，条块结合构成了错综复杂的权力矩阵结构^[34]。我国体育治理中出现的重复、缺位、冲突等诸多问题均与条块分割的行政体系相生相伴，要在体育发展中

致力于构建跨部门协同治理机制,必须采取“点线面”结合的方式,转变传统的基于“条块分割”的行政指令式问题解决方式,变“分割”为“联合”,构建“横向到底、纵向到边”的无缝隙治理网络,推动形成各方治理主体全面联动的强大合力。

参考文献:

- [1] 胡鞍钢. 国家治理现代化目标及内涵——从 2021 年到 2050 年[J]. 前线, 2019(12): 41-44.
- [2] 中国新闻网. 习近平:推进国家治理体系和治理能力现代化[EB/OL]. (2014-02-17)[2020-04-08]. <http://www.chinanews.com/gn/2014/02-17/5847601.shtml>.
- [3] 姜晓萍,吴宝家. 国家治理中的地方机构改革——新时代地方机构改革的趋势、差异与逻辑归因[J]. 社会科学研究, 2020(2): 41-48.
- [4] 胡鞍钢,谢宜泽,任皓. 高质量发展:历史、逻辑与战略布局[J]. 行政管理改革, 2019(1): 19-27.
- [5] 鲍明晓. 以新时代改革开放,统领体育强国建设[J]. 体育科学, 2019, 39(3): 13-18.
- [6] 人民网. 体育强则中国强 国运兴则体育兴[EB/OL]. (2017-09-05)[2020-04-14]. <http://sports.people.com.cn/n1/2017/0905/c14820-29514655.html>.
- [7] 陈丛刊,陈宁. 论我国体育社会组织发展新的历史方位[J]. 体育科学, 2018, 38(9): 78-87.
- [8] 搜狐网. 2019 年中国体育消费行业市场现状及发展前景分析 预测2020年市场规模将达到1.5万亿[EB/OL]. (2019-10-23)[2020-04-20]. https://m.sohu.com/a/348998537_114835.
- [9] 杨桦. 深化体育改革推进体育治理体系和治理能力现代化[J]. 北京体育大学学报, 2015, 38(1): 1-7.
- [10] 唐皇凤. 国家治理体系和治理能力现代化的制度支撑[J]. 中共党史研究, 2019(12): 5-11.
- [11] 人民网. 推动全民健身 习近平身体力行[EB/OL]. (2019-08-06)[2020-04-19]. <http://politics.people.com.cn/n1/2019/0806/c1001-31277265.html?form=rect>.
- [12] 燕继荣. 中国治理:东方大国的复兴之道[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2017: 53.
- [13] 托马斯·潘恩. 常识[M]. 北京:商务印书馆, 2015.
- [14] 张静. 社会治理:组织、观念与方法[M]. 北京:商务印书馆, 2019: 51.
- [15] 皮埃尔·卡默兰. 破碎的民主:试论治理的革命[M]. 北京:三联书店, 2007.
- [16] 于善旭,闫成栋. 论深化体育改革对体育现代治理的法治依赖[J]. 体育学刊, 2015, 22(1): 1-8.
- [17] 中国奥委会官网. 苟仲文:新中国体育70年[EB/OL]. (2019-09-24)[2020-04-14]. http://www.olympic.cn/news/olympic_comm/2019/0924/291102.html.
- [18] 雷蒙·阿隆. 社会学主要思潮[M]. 上海:上海译文出版社, 2019.
- [19] 约瑟夫·熊彼特. 资本主义、社会主义与民主[M]. 北京:商务印书馆, 2016.
- [20] 韩博天. 红天鹅:中国独特的治理和制度创新[M]. 北京:中信出版集团, 2019.
- [21] 周庆智. 重构乡村社会:国家视角或社会视角[J]. 甘肃社会科学, 2020(1): 22-30.
- [22] 李龙. 全民健身治理现代化的机遇、挑战与路径[J]. 体育学刊, 2017, 24(5): 31-35.
- [23] 邵鹏. 国家治理模式演进与国家治理体系构建[J]. 学习与实践, 2014(1): 66-71.
- [24] 李洪波,刘红建,沈晓莲. 新时代城市社区健身秩序的整体性治理路径研究[J]. 南京体育学院学报, 2018(12): 17-22.
- [25] 张贤明,张力伟. 国家治理现代化的责任政治逻辑[J]. 社会科学战线, 2020(4): 191-189.
- [26] 周雪光. 寻找中国国家治理的历史线索[J]. 中国社会科学, 2019(1): 90-100.
- [27] 臧雷振. 国家治理实践的政治学解释——中国治理经验和分析范式[J]. 江苏行政学院学报, 2018(5): 119-128.
- [28] 艾丽斯·M·杨. 正义与差异政治[M]. 北京:中国政法大学出版社, 2017: 210.
- [29] 黄仁宇. 地北天南叙古今[M]. 北京:九州出版社, 2019: 149.
- [30] 姜晓萍. 乡村治理体系和治理能力现代化的实现途径[J]. 湖北民族大学学报(哲学社会科学版), 2020(1): 5-7.
- [31] 陈进华. 治理体系现代化的国家逻辑[J]. 中国社会科学, 2019(5): 23-39+205.
- [32] 任剑涛. 找回国家:全球治理中的国家凯旋[J]. 探索与争鸣, 2020(3): 26-41.
- [33] 许中波. 典型治理:一种政府治理机制的结构与逻辑[J]. 甘肃行政学院学报, 2019(5): 61-73+127.
- [34] 俞可平. 国家治理的中国特色和普遍趋势[J]. 公共管理评论, 2019, 30(1): 25-32.